

標題 土地区画整理事業における事業長期化要因とその改善方策について

氏名(所属) 横山 大輔 (国土交通省 都市局 市街地整備課)

1 はじめに

現在、全国の土地区画整理事業において、地権者との合意形成や建物移転の遅延等の理由から、事業期間が長期化している地区がみられる。

事業が長期化することにより、事業費の増大や保留地処分金収入の不足等、資金計画上深刻な影響が発生することはもとより、道路の供用といった公共投資に見合う事業効果の発現時期の遅延などが懸念される。

近年のわが国における社会経済情勢の変化や、地方公共団体における財政の逼迫等の状況を鑑みると、事業長期化改善に向けた弾力的な事業展開の必要性が高まっているといえる。そこで、本稿では、事業長期化要因を整理した上で、事業長期化改善方策の紹介を行う。

2 事業長期化によって生じる課題

事業長期化によって生じる課題としては、①地権者視点、②施行者視点から、以下のとおり整理することができる。

①地権者視点

事業長期化により地権者は、長期間にわたり様々な制約を受けることになる。例えば、使用収益開始が遅くなる地権者は、家屋の増改築や土地活用等に支障が生じることで、将来的な生活再建が不透明となる恐れがある。

また、建物移転補償では、再築補償費算定に耐用年数に基づく再築補償率を用いることで補償費が決定されるため、同程度の建物補償であっても、移転時期が異なる場合で提示される移転補償金額に差異が発生し、地権者間で不公平感が生じる恐れがある。

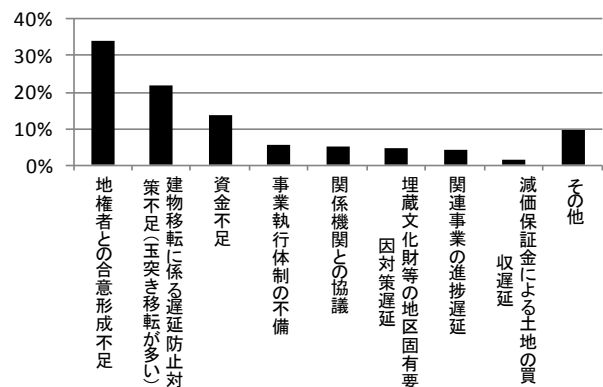
②施行者視点

土地区画整理事業の事業費は、主に基盤を整備するための整備費、建物移転等に対する補償費、事業実施に係る調査設計費・借入金利息・事務費で構成される。事業長期化により整備費や補償費への影響は少ないものの、長期化する期間に応じて人件費や外部委託に要する経費、利息等といった調査設計費・借入金利息・事務費が増加することになる。バブル経済崩壊後の地価下落局面においては、保留地処分の目処が立て難い状況がみられ、特に組合施行では保留地処分金が主な収入源であり、保留地処分が円滑に推進できなければ収入不足に陥る恐れがある。

また、事業長期化に伴い、土地売買や相続によって地権者が入れ替わるリスクが高くなる。この場合、新たな地権者が十分に事業を理解していないケースもあり、建物移転交渉や換地処分の際にトラブルになることが懸念される。

3 事業長期化の要因

国土交通省では、平成21年度に当時施行中の地区及び過去5年以内に事業完了した地区のうち、事業長期化地区を対象とした調査を実施した。事業長期化要因を確認したところ、『地権者との合意形成不足』が33.9%と最も多く、次いで『建物移転に係る遅延防止対策不足』が21.6%、『資金不足』が13.9%となっていた(図-1)。



※国土交通省調べ、重複含む

図-1 事業長期化要因

次に、どの事業段階が事業長期化に影響を与えたのかを確認したところ、「事業化段階」が32.3%、「仮換地指定段階」が36.6%を占めており（図-2）、事業長期化を防ぐためには、事業化段階～仮換地指定段階にかけて、重点的な事業長期化改善に向けた取り組みを行う必要があるといえる。

また、施行者による事業長期化要因に係る対応方策の検討状況を確認したところ、合意形成に係る対応方策について「検討した」が98.0%、家屋移転に係る対応方策について「検討した、または検討中」が78.0%、資金不足に係る対応方策について「検討した、または検討中」が76.7%であり（図-3）、多くの施行者が当該地区における事業長期化要因をとらえた上で、事業長期化改善方策を検討している状況が明らかとなった。

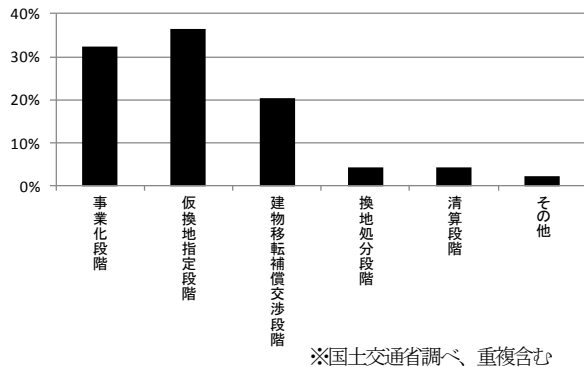


図-2 事業長期化に影響を与えた事業段階

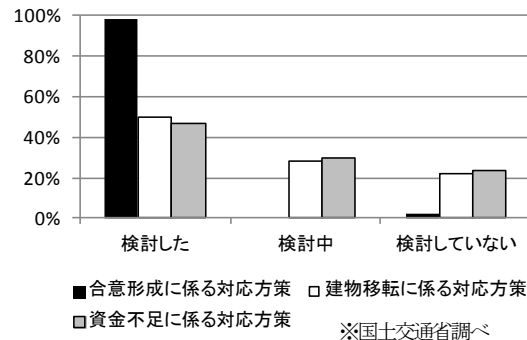


図-3 事業長期化対応方策の検討状況

4 事業長期化改善に向けた検討事項

前項で示した調査結果をふまえ、主な事業長期化要因である『地権者との合意形成不足』、『建物移転に係る遅延防止対策不足』、『資金不足』に焦点をあて、それらの改善に向けて今後検討を行うことが望ましい事項を整理したので参考として頂きたい。

○『地権者との合意形成不足』に対する検討事項

・計画策定段階からの合意形成方策の早期検討

地方公共団体や準備組織等において、計画策定段階から早期に合意形成方策の検討を開始することが望ましい。

・直接施行の実施に係る検討

一部の地権者との交渉が難航しているケースにおいて、適切な時期に直接施行の検討を行うことが望ましい。

○『建物移転に係る遅延防止対策不足』に対する検討事項

できる限り玉突き移転を避けるために、期間短縮につながる家屋移転計画について検討を行うことが望ましい。

○『資金不足』に対する検討事項

・事業計画の適正化に係る検討

当初計画されていた公共施設配置及び整備水準等の見直しや、収入の安定的な確保に向けた適切な保留地処分計画への見直し等の事業計画の適正化を図ることが望ましい。

次項では、上記『地権者との合意形成不足』、『建物移転に係る遅延防止対策不足』、『資金不足』に対する具体的な改善方策を紹介する。

5 事業長期化改善方策

5-1 地権者合意形成の促進方策

国土交通省では、平成21年度に当時施行中の地区及び過去5年以内に事業完了した地区のうち、住民説明や合意形成を促進するために施行者が行った取り組み事例を収集した。集計結果を表-1に示す。その中でも特徴的な取り組みとして、事業の早期段階で地権者の意見集約を図るためにワークショップを開催した事例や、地権者に将来的な換地や建物移転補償に係るイメージを持ってもらうための目安減歩率、建物移転補償事例を活用する事例等がみられた。

住民説明や合意形成を促進するためには、地区が置かれた状況及び課題を適切にとらえた上で、その地区に適した方策を様々な観点から検討し、組み合わせることで実施することにより、より大きな効果の発現が期待される。

表-1 地権者合意形成の促進等に向けた取組状況

改善方策	概要	地区数	既存事例の適用段階				
			事業化段階	換地設計段階	補償交渉段階	清算段階	
地権者への対応方策	① 地元組織設置	行政、地権者、アドバイザーによるまちづくり協議会の設置	26	○			
	② 全体説明会	地権者向けの全員説明会を実施	110	○	○		○
	③ ブロック別懇談会	地権者向けの少人数ブロック別説明会を実施	81	○	○		
	④ ワークショップ	地権者の意見を集約するためのワークショップを開催	1	○			
	⑤ 個別相談会・面談	地権者の意見を把握するため個別面談を実施	122	○	○	○	○
	⑥ 地区内での事務所設置	地権者の利便性向上と情報収集を図るため事務所を設置	1	○			
	⑦ 換地意向調査	地権者の換地意向を事前に把握	18		○		
	⑧ 任意の申し出換地	地権者に対して任意の申し出換地を実施	4		○		
	⑨ 建物移転時期の明示	事業の早期段階で地権者に対して概ねの移転時期を提示	115			○	
	⑩ 概算補償費の提示	本格的な移転交渉に入る前に概算補償費を提示	115			○	
	⑪ 専門家による相談会	建築士等による建物移転に係る相談会を実施	1		○		
ツィ合意の形成活用	⑫ 情報提供	情報誌・ホームページ等を活用した情報提供を実施	4	○			
	⑬ 換地方針・目安減歩率	事業化段階において、地権者に対して換地方針や目安となる減歩率を提示	37	○			
	⑭ 建物移転補償事例	事業化段階において、地権者に対して建物移転補償事例を提示	21	○			

※国土交通省調べ、重複含む

5-2 直接施行の実施

地権者との移転交渉が難航しているケースにおいては、効率的な事業執行の観点から、適切な時期に直接施行実施に係る検討を行うことが望ましい。国土交通省では、平成22年度以降の全国市街地整備主管課長会議において資料-1のとおり時間管理概念の周知を図っているところである。

土地区画整理法（以下「法」という。）第77条第1項の規定に基づく建築物等の移転又は除却については、施行の認可（法第4条第1項等）後、当該事業の完成時期等を見込んだ適切な時期に行うことが望ましく、原則として、施行地区における使用収益開始面積率（施行地区の面積に占める仮換地（既に使用又は収益の開始されているものに限る。）の割合をいう。）が80パーセントとなった時、又は仮換地指定から3年を経た時のいずれか早い時期を経過した時までにはその準備に着手するとともに、仮換地指定及び使用又は収益を開始することができる日の指定の進捗状況等の公表を図ることが望ましい。なお、効率的な事業執行を行う観点や事業効果の早期発現を図る観点から、前記にかかわらず、速やかに直接施行実施の準備に着手することが望ましく、また、大規模な事業又は特別な事情がある事業については、これによらないことができるものとする。

【出典：平成22～24年度全国市街地整備主管課長会議資料】

国土交通省では、平成23年度に平成18年度以降直接施行を実施検討した地区（途中で中止した事例を含む）を対象とし、直接施行に向けた取り組み状況を調査した（平成23年12月時点）。その結果、近年直接施行の実施検討地区数は増加傾向にあることが明らかとなった（図-4）。一方、直接施行実施検討の対象となった地権者との交渉期間をみると、交渉期間5年以上が50.1%と半数を占めており（図-5）、事業長期化改善に向けては、より適切な時期に直接施行実施に係る検討を行うことが有効であると考えられる。

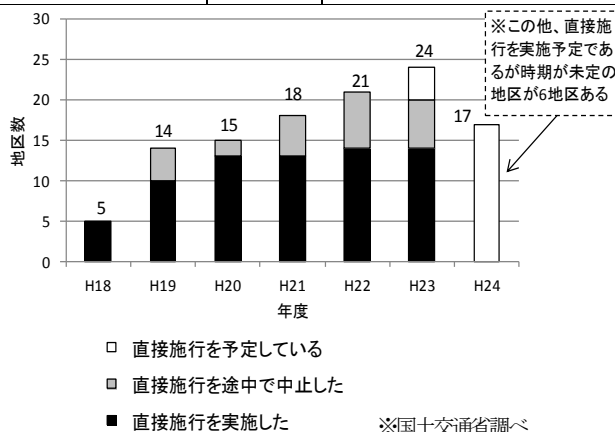


図-4 年度別直接施行の実施検討地区数の推移

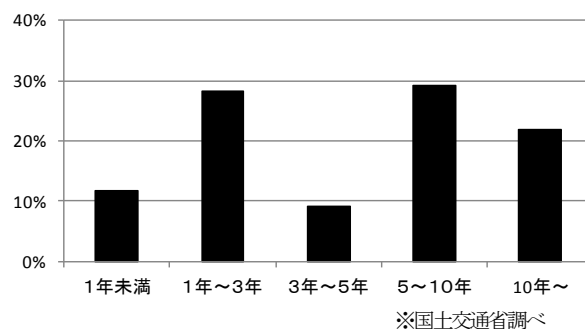


図-5 直接施行実施検討の対象となった地権者との交渉期間

5-3 総合工程表を用いた家屋移転改善方策

土地区画整理事業は、公共施設整備と建物移転を並行して実施するため、事業工程が複雑となる。例えば、既成市街地において事業が実施される場合、供給処理施設の切替等も加わり、より複雑な事業工程となる。そのため、移転に係る実施工程の検討にあたっては、建物移転工期のみならず、公共施設整備、供給処理施設等の工程を総合的に管理する総合工程表を作成した上でクリティカルパスを明らかにし、クリティカルパスを重点的な管理対象とすることが有効である。

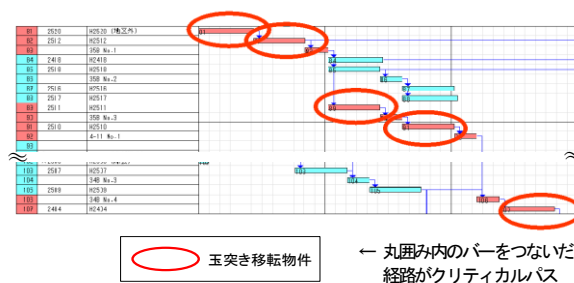


図-6 総合工程表の例

具体的な総合工程表の作成例を図-6に示す。同事例では、玉突き移転がクリティカルパスを形成しており、このような場合、家屋移転に要する期間短縮の検討にあたっては、中断移転や集団移転の採用や、工程上のネックとなる移転物件を事業初盤に使用収益が開始となる仮換地へ移転させる等の対応が考えられる。

5-4 事業計画の適正化

資金計画の改善に向けては、適切な期間で事業を遂行するよう事業計画の適正化を図ることが重要である。以下、事業計画の見直しにあたって検討を行うことが望ましい事項を整理したので参考として頂きたい。

○公共施設配置・整備水準等の見直し

当初計画した公共施設配置や整備水準等を再度検討することで、事業計画の適正化を図ることが考えられる。例えば、道路の配置や幅員の見直しにより、工事費や家屋移転対象の削減による事業費の削減、施行期間の短縮が見込まれる。

○保留地処分計画の見直し

保留地への進出意向にあわせた規模や処分時期に対応した、保留地の設定や整備が考えられる。

また、資金計画の改善に向けては、公共施設用地を保留地用地に変更することや、保留地用地の更なる確保に向けた再減歩の実施も考えられる。

○交付金等の支援制度の活用

資金計画の改善に向けて、国の支援制度である交付金や都市開発資金等の活用が考えられる。

6 終わりに

本稿では、事業長期化要因を整理した上で、各要因に対応する事業長期化改善方策を紹介した。事業長期化改善に向けては、地区が置かれた状況及び課題を適切にとらえた上で、それらを改善するために必要な方策を様々な観点から検討し、組み合わせることで実施することが求められる。今回紹介した事例以外にも、地権者の合意形成を図る上で、目に見える形で早期に事業効果を発現させることは有効であり、先行的な整備区域・施設の設定といった取り組みも有効と考えられる。